

La PAC y la ampliación de la UE

Rafael Bonete Perales

Universidad de Salamanca

Departamento de Economía Aplicada

1. INTRODUCCIÓN

Como ya es tradicional, cuando la Unión Europea se enfrenta a un proceso de ampliación hay dos capítulos, claramente relacionados entre sí, que pasan a ser claves y que terminan cerrándose los últimos: el correspondiente a la PAC (capítulo 7) y el relativo a las cuestiones financieras y presupuestarias (capítulo 29). En la quinta ampliación de la UE la tradición se ha cumplido, incluso en lo relacionado al suspense en los momentos finales, y ambos capítulos, de los 31 que recogían el acervo comunitario a aplicar en los nuevos países miembros, han sido los más complejos a la hora de concluir las negociaciones.

En este trabajo se analiza las razones que explican este hecho en el caso del capítulo 7 y los efectos esperados de la ampliación sobre la PAC. Para ello, en primer lugar, se destacará la importancia de la PAC dentro de la UE. A continuación, se expone la situación del sector agrario en los países que se incorporarán a la UE el 1 de mayo de 2004. En tercer lugar, se explicará el contenido del capítulo agrario como elemento central de las negociaciones que han hecho posible la ampliación. En cuarto lugar, se identificarán sus posibles efectos para los nuevos Estados miembros, sin olvidar los escasos efectos sobre los actuales miembros. En el siguiente epígrafe, se presentan los posibles efectos de la reforma de la PAC de junio de 2003 en el contexto de la ampliación. Las conclusiones más relevantes cierran el trabajo.

2. IMPORTANCIA DE LA PAC EN LA UE

Varias son las razones que están detrás del peso de la PAC en la UE.

En primer lugar, estamos hablando de la política comunitaria que más recursos presupuestarios absorbe. Si en la actualidad supone el 46,5% de los gastos presupuestario (véase cuadro 1), en el pasado, década de los 80, llegó a superar el 70%.

Cuadro 1. Estructura de gastos del Presupuesto Comunitario, 2002 (%)

PAC	46,5
Intervenciones Estructurales	33,8
I+D	3,9
Otras políticas internas	2,3
Acciones exteriores	7,8
Gastos Administrativos	5,4
Otros	0,4
Total	100

Fuente: Comisión Europea.

Ante la importancia que todavía tiene la PAC en las finanzas comunitarias no es extraño que la publicación de un informe en julio de 2003 a petición del Presidente de la Comisión Romano Prodi, en el que se defendía que no se dedicara a la PAC más del 15 % del presupuesto comunitario¹ (Sapir, 2003 pág. 168), haya generado tantas críticas. Cuestión distinta es lo que piensen los Estados miembros, como después se destacará, y que así se ha plasmado en las conclusiones de las últimas cumbres comunitarias del año 2002 y 2003.

¹ En el informe Sapir se propone que con la parte del presupuesto destinado en la actualidad a la PAC y a la Política de Desarrollo Regional se creen en el futuro (después de 2006) un Fondo de Crecimiento (45% del total) destinado a I+D, infraestructuras y educación, Fondo de Convergencia (35 %) integrado por la Política de Desarrollo Regional pero dirigida a los Estados y no a las regiones, y un Fondo de Reestructuración (20 %) dirigido fundamentalmente a la agricultura. Pocos días después de la publicación del informe Sapir se dio a conocer otro muy distinto (informe del Comisario Barnier). Ambas propuestas ponen claramente de manifiesto que el peso de la PAC dentro del Presupuesto Comunitario es objeto de discusión en la actualidad en el seno de la Comisión. Seguramente, a lo largo de las discusiones de las nuevas perspectivas financieras aparecerán nuevas ideas encaminadas a disminuir el peso presupuestario de la PAC en el futuro.

En segundo lugar, el sector agrario, aunque ha ido perdiendo importancia en términos de PIB (3,5% en 1982 y 2% en 2000) y de población activa (9,2% en 1982 y 4,3% en 2000), sigue siendo un sector clave para el mundo rural y por lo tanto la PAC condiciona, en parte, el modelo de mundo rural que podamos desear para la UE frente a otros modelos como el estadounidense.

En tercer lugar, gran parte de las cuestiones en materia agraria se deciden en Bruselas. Como es sabido, los países fundadores de la Comunidad Económica Europea optaron desde el inicio por «comunitarizar» sus políticas agrarias. Esta opción vino condicionada por la dificultad de armonizar tales políticas, al ser éstas tan diferentes entre sí por razones tan distintas como las necesidades, preferencias y procesos históricos² (Brümmer, 2003).

Como resultado de esta decisión inicial, plasmada en su momento en los artículos 38 y siguientes (hoy arts. 32-38) del Tratado de Roma, desde mediados de los 60 la PAC es una verdadera política común y por tanto el Consejo de Ministros de Agricultura (tradicionalmente el más importante hasta la década de los 80 y generador del 60% de la normativa comunitaria) decide el nivel de apoyo al sector agrario en la UE³ y regula los correspondientes mercados a través de las Organizaciones Comunes de Mercado (OCM).

En cuarto lugar, por ser una de las políticas comunitarias más antiguas tradicionalmente se ha considerado (especialmente por parte de Francia) que es algo así como la columna vertebral de la integración europea y que los posibles cambios deben ser muy lentos, consensuados y sin sobresaltos.

En quinto lugar, el hecho de que la UE sea el primer importador mundial de productos agrarios y el segundo exportador trae consigo que las modificaciones de la PAC puedan afectar de forma significativa a los flujos comerciales de productos agrarios en el comercio mundial.

Por último, y como hemos tenido ocasión de comprobar en la Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en el mes de septiembre de 2003 en Cancún (México), la PAC, pero no sólo la PAC, es un ejemplo, quizá de los más sofisticados, de protección agraria y por lo tanto sus posibles reformas son un laboratorio de pruebas para examinar las posibilidades reales de disminución de protección del sector agrario.

² Razones éstas que a menudo se olvidan cuando se plantea, en ocasiones, renacionalizar la PAC.

³ Esto no significa necesariamente, como parecen olvidarse a veces, que la política agraria se decida toda en Bruselas y que los países no tengan margen de maniobra. Es decir, el sector agrario de un país no depende sólo de lo que se decide en Bruselas, cabe tener también una política agraria nacional siempre que no sea contraria a la PAC.

3. SITUACIÓN DEL SECTOR AGRARIO EN LOS PAÍSES CANDIDATOS

Por las razones identificadas en el anterior epígrafe, la incorporación de 10 nuevos países, el 1 de mayo de 2004, a la UE no podía dejar, en principio, inalterada la PAC. De hecho (véase cuadro 2) su incorporación significa un aumento en el número de agricultores en un 56%, un 29 % en la superficie agraria y un 74% en el número de explotaciones. Además si el tamaño medio de la explotación en la UE es de 19 hectáreas en los 10 países candidatos no supera las 7 hectáreas.

Cuadro 2. Modificaciones básicas del panorama agrario debidas a la ampliación

	U-15	Candidatos-10	UE-25	Aumento (%)
Agricultores (millones)	6,8	3,8	10,6	56
Superficie (mill. ha.)	132,0	38,5	170,5	29
Explotaciones (millones)	7,0	5,2	12,2	74

Fuente: Comisión Europea.

En resumen, la ampliación significa que la UE-25 será algo más agrícola y rural que la UE-15 mientras los nuevos países miembros vayan transformado sus economías hasta alcanzar una mayor convergencia con el resto de la UE. Esto, salvo en el caso de Chipre y Eslovenia, países irrelevantes en el sector agrario, puede tardar bastante más de una década, aunque en materia de empleo agrario ya se están dando fuertes descensos de tal forma que en el 2001, además de Malta, la República Checa se encuentra por debajo de la media de la UE y tanto Eslovaquia, Hungría como Estonia tienen un porcentaje menor de trabajadores en el sector agrario que España.

Lo anterior hay que matizarlo si tenemos en cuenta el poco peso económico que tienen los 10 nuevos países, cuya suma de su PIB equivale al 8,2% del correspondiente a la UE-25. De hecho, el peso del sector agrario de la UE-25 no superará el 2,2% cuando en la actualidad es algo inferior al 2%. En todo caso, la realidad es que la modificación del panorama agrario se debe fundamentalmente a la incorporación de Polonia⁴.

A los cambios cuantitativos hay que añadir que esta ampliación es única en la historia de la UE al incluir un elevado número de países⁵ pero sobre todo por incorpo-

⁴ Este país, representaba en el año 2000 el 48% de la Superficie Agraria Útil, el 70% de los agricultores y el 52% del output agrario de los 10 nuevos Estados miembros.

rarse a la UE 8 países que hace menos de 15 años eran economías comunistas⁶. Lo primero garantiza un amplia diversidad de situaciones de partida y lo segundo un grado mayor de complejidad en el ajuste a la nueva situación, al haber sufrido en especial el mundo rural en todo el proceso de transición económica (Baker, 2003). En este contexto se comprende que las expectativas desde los países candidatos fueran desde le principio muy elevadas, en primer lugar, al contemplar su incorporación a la UE como una oportunidad para recibir un caudal de transferencias. En segundo lugar, como un medio para situar al sector agrario en una situación de liderazgo, como así había sido, en términos generales, en las décadas anteriores a la transición. Estas expectativas con el paso del tiempo se han tenido que ir acomodando a lo que finalmente podía ofrecer la nueva PAC desde la reforma de 1992 en un contexto de escaso crecimiento económico en los países más importantes de la UE-15. Y todo ello, sin olvidar las restricciones presupuestarias que la Unión Monetaria trae consigo (Mayhew, 2003) y que se han concretado en los escasos deseos de incrementar los recursos presupuestarios, especialmente por parte de los contribuyentes netos y de forma destacada por Alemania.

Aunque se suele considerar a los países candidatos como algo homogéneo, la realidad es que es un grupo muy heterogéneo también en materia agraria (véase cuadro 3) e incluso en conocimiento sobre la PAC⁷. De hecho, como nos recuerda Sumpsi (2002) los países más «agrarios» de la UE-15, Grecia y Portugal, son todavía más «agrarios» que muchos de los países candidatos. Por ejemplo, Grecia sólo es superada, en 2001, por Polonia si nos atenemos al peso del empleo agrario en el empleo

⁵ Salvo el caso de Grecia y la incorporación de España y Portugal, las otras ampliaciones han permitido la incorporación de tres países.

⁶ Esta realidad y el hecho de que después de la II Guerra Mundial hubiera desplazamientos de alemanes que habitaban en lo que hoy son territorios de algunos de los países en la actualidad candidatos, han afectado, entre otras cosas, a la propiedad y al mercado de la tierra a lo largo de la década de los 90. Para proteger sus propios intereses y no facilitar que se configuren grandes explotaciones agrarias cuyos titulares sean extranjeros, algunos de los nuevos países miembros han conseguido que los extranjeros no puedan comprar explotaciones agrarias en un período de 7 años (Eslovaquia, Hungría y República Checa) e incluso 12 años (Polonia). Aunque lo que puede ocurrir es que una vez expirado este período los agricultores de la UE-15, especialmente de los países vecinos, al haber dispuesto de un apoyo institucional vía rentas mucho mejor que los nuevos Estados miembros, se encuentren en una posición de clara ventaja frente a los agricultores de los países del Este para finalmente adquirir las tierras que no han podido adquirir durante el período acordado.

⁷ En una encuesta de opinión sobre la PAC, celebrada en noviembre de 2002 en los países candidatos (Turquía incluido), se puso de manifiesto que sólo el 20% de los consultados habían oído alguna vez hablar de la PAC; estando algo más informado los polacos (36%) y los eslovenos (31%) (Eurobarometer, 2003).

total. Si tuviéramos en cuenta la próxima ampliación con Bulgaria y Rumania, algo que no analizamos aquí, el resultado sería todavía un mayor peso del sector agrario en la UE al ser ambos países más agrarios que los que se van a incorporar en mayo de 2004⁸, salvo, quizá, el caso de Polonia.

Cuadro 3. Importancia del sector agrario en los 10 candidatos y UE-15.año 2000

	PIB per cápita en PPA UE=100	% sobre el PIB	% sobre el empleo	% gasto alimentario* sobre el gasto total
Chipre	82	3,5	9,2	25,2
Eslovaquia	48	4,5	6,7	18,9
Eslovenia	71	2,9	9,9	31,5
Estonia	38	4,7	7,6	34,0
Hungría	52	3,9	6,0	27,0
Letonia	29	4,0	13,5	34,3
Lituania	29	6,9	19,6	39,0
Malta	53	2,0	1,9	26,2
Polonia	39	19,2	18,8	28,8
R. Checa	60	4,6	4,5	29,7
UE-15	100	2,0	4,3	16,1

* Incluyendo bebidas y tabaco

Fuente: Eurostat.

Si nos fijamos en las relaciones comerciales en lo referente a productos agrarios de los países candidatos con la UE-15 (véase cuadro 4) observamos también que 9 de los 10 países tienen un déficit en la balanza agraria⁹, tanto si incluimos productos agrarios transformados o industria agroalimentaria como si nos centramos sólo en los productos agrarios no procesados. Sólo Hungría, al menos en los últimos diez años, ha podido mantener un superávit con la UE-15¹⁰.

⁸ En el año 2001 en Bulgaria el peso del sector agrario se acerca al 12% del PIB y el porcentaje del empleo agrario sobre el total supera el 10%. En Rumania los datos son 13% y algo más del 40% respectivamente. Con relación al gasto agrario sobre el gasto total, en el año 2000, a Bulgaria le corresponde un 31% y a Rumania un 39 %.

⁹ Si bien entre 1988 y 1992 el déficit lo tuvo la UE, desde 1992 ésta goza de un superávit que se ha ido incrementando años tras año.

¹⁰ Este superávit se debe fundamentalmente a los productos agrarios no transformados de los que

Cuadro 4. Comercio exterior agrario UE-Países candidatos. Millones de euros. Año 2000

	Importaciones	exportaciones	Saldo**
Chipre*	250	84	-166
Eslovaquia	354	101	-253
Eslovenia	384	102	-282
Estonia	266	55	-211
Hungría	566	1141	575
Letonia	208	41	-167
Lituania	252	158	-93
Malta	230	7	-223
Polonia	1923	1272	-651
R. Checa	972	531	-444

* 1998.

** Incluyendo bebidas y tabaco

Fuente: European Commission (2002).

Este déficit comercial de productos agrarios con 9 de los 10 nuevos países miembros no es ninguna sorpresa si tenemos en cuenta, en primer lugar, la baja competitividad tanto de su agricultura como de su industria agroalimentaria y, en segundo lugar, la poca relevancia de los apoyos institucionales (fundamentalmente inexistencia de subvenciones a la exportación) para incrementar su cuota de mercado en el exterior¹¹. A lo anterior hay que añadir que las diferencias en los niveles de calidad de los productos agrarios entre la UE y los candidatos son muy marcadas y persistirán en los próximos años (Swinnen, 2001). Incluso, es muy probable que muchas empresas potencialmente exportadoras de los nuevos Estados miembros no sean capaces a medio plazo de obtener los correspondientes certificados de la UE para poder exportar a los otros Estados miembros (Baker, 2003); lo que en la práctica sig-

importó sólo por valor de 366 millones de euros mientras que llegó a exportar por valor de 951. En los productos agrarios procesados, en el período 1992-2000, durante cinco años tuvo un pequeño déficit (12, 62, 65, 27 y 3 millones de euros en 1998) y durante cuatro años un ligero superávit (8, 9, 17 y 4 millones de euros) a partir de 1996, salvo en 1998.

¹¹ Bajos apoyos que no significa inexistentes. De hecho, el nivel de protección en el sector del azúcar es superior en Letonia, Lituania, Eslovenia y Polonia que en la UE-15. Lo mismo ocurre en el sector porcino para Letonia, Lituania, Eslovaquia, Eslovenia y República Checa. Es en el sector de vacuno, cereales y de productos lácteos donde la protección en la UE-15 es muy superior a la existente en los países candidatos (Baker, 2003).

nifica que mientras no mejore el nivel de muchas instalaciones de las industrias agroalimentarias sus posibilidades de exportación serán escasas. Además, parte de la producción de los países candidatos no cumple los niveles exigidos en la UE, lo cual dificulta su acceso al mercado y lastra su competitividad (Silva, 2003).

Una vez vista, en grandes líneas, la importancia del sector agrario en los 10 países candidatos, procede presentar el acuerdo sobre las condiciones de incorporación de los mismos a la PAC¹² que han hecho posible cerrar el capítulo agrario del acervo comunitario y poder dar luz verde a la ampliación.

4. CONTENIDO DEL CAPÍTULO AGRARIO

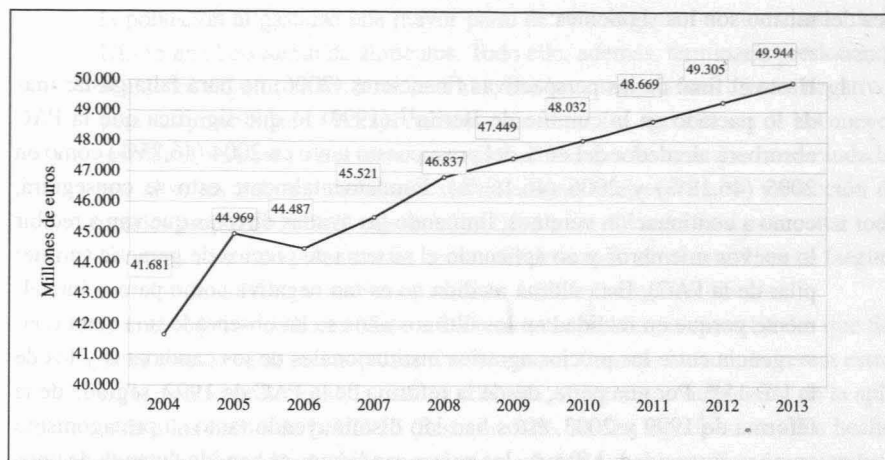
Estas condiciones de incorporación tenían, además, que cuadrar con las restricciones presupuestarias que quería imponer sobre todo Alemania, que como es sabido sigue siendo el gran contribuyente de la UE. Por su parte Francia, como gran beneficiaria, tenía un claro interés en asegurar la importancia presupuestaria de la PAC dentro del presupuesto comunitario. Finalmente el eje Berlín-París consiguió llegar a un acuerdo (véase gráfico 1), seguido sin grandes modificaciones por el resto de los países y aprobado en la cumbre de Bruselas de 24 y 25 de octubre de 2002, sobre la importancia financiera de la Europa Verde más allá de las perspectivas financieras de 2000-2006. En concreto, se pactó que el gasto agrario, subcategoría 1A¹³ (primer pilar de la PAC) y, por lo tanto, sin incluir el desarrollo rural, no debe incrementarse anualmente más allá del 1% en términos nominales teniendo en cuenta el nivel alcanzado en el año 2006. El gasto agrario total en la UE-25 hasta 2013 deberá tener en cuenta este techo financiero y, además, cualquier nuevo gasto agrario sólo podrá financiarse transfiriendo fondos de un sector a otro¹⁴.

¹² Por razones políticas, la UE no esperó a que se fijara la incorporación de los países candidatos para ayudarles a mejorar su sector agrario. En la cumbre de Berlín de marzo de 1999, en la que se aprobaron las perspectivas financieras para el período 2000-2006, ya se estableció un programa de ayudas, complementarias a las nacionales, para mejorar la situación del mundo rural en estos países. En concreto, se aprobó el programa de preadhesión SAPARD, especialmente diseñado para la agricultura y el desarrollo rural. A este programa se le asignaron 520 millones de euros anuales con el objetivo de ayudar a los países candidatos (PECO) a aplicar el acervo comunitario en el marco de la PAC y facilitar el ajuste estructural en el sector.

¹³ La subcategoría 1A incluye las medidas de mercado (principalmente restituciones a la exportación y gastos de almacenamiento) y las ayudas directas.

¹⁴ Lo que muy probablemente llevará a que el segundo pilar aparezca como el primer candi-

Gráfico 1. El techo financiero de la PAC



Fuente: Comisión Europea y elaboración propia.

El paso final para dar luz verde a la ampliación se dio en la cumbre de Copenhague de 13 y 14 de diciembre de 2002, una vez vencidas las resistencias polacas. El alejamiento de lo finalmente acordado en esta cumbre de las consideraciones más optimistas sobre la aplicación de la PAC a los nuevos países miembros¹⁵ debe entenderse en el marco de este pacto financiero entre Francia y Alemania cuyo objetivo final buscaba relanzar las relaciones políticas entre Berlín y París y dejar clara la opción por la austeridad presupuestaria, al menos en el ámbito comunitario.

Como se ha comentado, en la cumbre de Copenhague de diciembre de 2002, trasladada jurídicamente a los Tratados de Adhesión firmados en Atenas el 16 abril de

to a sufrir recortes si así lo exige la evolución del primer pilar. El desarrollo rural termina, una vez más, siendo el gran perdedor (García Álvarez-Coque, 2003). De hecho, ante este corsé presupuestario, la reducción de la importancia presupuestaria del primer pilar y el aumento del segundo pilar puede quedar finalmente en casi nada (Sumpsi, 2003) en un escenario en el que quedan todavía muchas reformas de OCM por hacer y no pocos países se oponen a disminuir las ayudas de la PAC, en especial Francia.

¹⁵ Recogidas por ejemplo en Baldwin (1994) o en el mismo informe Fischler presentado con ocasión de la Cumbre de Madrid de diciembre de 1995. En el primer caso el coste se estimó en un incremento del gasto presupuestario en 40 millardos de euros anuales y en el segundo en 12 millardos.

2003, quedó cerrado finalmente el capítulo agrícola¹⁶. Los elementos más importantes del mismo son los siguientes:

1. Hasta el final de las perspectivas financieras (2006) no hará falta gastar más de lo pactado en la cumbre de Berlín¹⁷ (1999) lo que significa que la PAC absorberá alrededor del 46% del presupuesto tanto en 2004 (46,75%) como en 2005 (46,18%) y 2006 (46,16 %). Fundamentalmente esto se conseguirá, como a continuación veremos, limitando las ayudas directas que van a recibir lo nuevos miembros y no aplicando el sistema de precios de garantía (primer pilar de la PAC). Esta última medida no es tan negativa como parece inicialmente porque en realidad en los últimos años se ha observado una clara convergencia entre los precios agrarios institucionales de los candidatos y los de la UE-15¹⁸. Por una parte, desde la reforma de la PAC de 1992, seguida de la reforma de 1999 y 2003, éstos han ido disminuyendo tanto su protagonismo como su intensidad. Además, los países candidatos se han ido dotando de unos sistemas de protección en los que también se ha contemplado la aplicación de precios de garantía. El resultado de ambos hechos se ha plasmado en que si a mediados de los 90 la diferencia de los precios estaban entre el 20 y 50 % en nuestros días están entre el 10 y 30%¹⁹ (Sumpsi, 2002). No impide lo anterior que una vez sea realidad la ampliación, los precios agrarios de los nuevos Estados miembros se incrementen en algunos productos concretos.

Por lo tanto, la protección vía precios fue perdiendo fuerza a lo largo de la negociación del capítulo agrario en un contexto en el que la aplicación de ésta de la misma forma que en la PAC vigente para la UE-15 se hubiera plasmado

¹⁶ Aunque en realidad los nuevos miembros sólo empezarán a recibir dinero si cumplen las condiciones impuestas por la Comisión con relación al desarrollo de los sistemas necesarios para que la PAC sea operativa en su territorio. En el marco del SAPARD ya ha habido en muchos casos retrasos y no se descarta que mientras no apliquen el FADN (Red de Datos de Contabilidad Agraria), el IACS (Sistema Integrado de Administración y Control) o la aplicación de los protocolos sobre descripciones de estándares de productos, estos países no recibirán los fondos de la PAC que les puedan corresponder.

¹⁷ El hecho de que para modificar las perspectivas financieras haga falta la unanimidad del Consejo de Ministros y la aprobación por parte del Parlamento hacía muy difícil una modificación de lo acordado hasta el año 2006.

¹⁸ Aunque las diferencias persisten entre países dado que en algunos de ellos (Eslovaquia, Estonia y Lituania) la protección vía precios tiene un peso bastante menor que en la UE-15.

¹⁹ Hecho que augura escasos crecimientos en la oferta agraria de estos países, ante el poco recorrido que le queda a los precios en los próximos años y, por lo tanto, limita las posibilidades de exportación hacia la actual UE.

en un incremento de precios que finalmente hubiera perjudicado a gran parte de la población al gastarse una mayor parte de su renta que los ciudadanos de la UE-15 en el consumo de alimentos. Todo ello, además, terminaría presionando al alza los salarios en los otros sectores, con los consiguientes efectos negativos para sus posibilidades de exportación. Asimismo, los agricultores de los nuevos miembros hubieran visto incrementada su renta mucho más que otros ciudadanos si se les hubiera trasladado automáticamente el sistema de protección de precios propio de la PAC vigente en la UE-15. La decisión final para evitar todo lo anterior ha sido optar por un apoyo del desarrollo en el mundo rural (segundo pilar de la PAC) y, en menor medida, utilizar las ayudas directas.

2. Con el objetivo de hacer frente a los inmensos problemas estructurales que tiene el mundo rural en los países candidatos, el Consejo ha acordado una estrategia de desarrollo rural, la cual va más allá, en términos financieros de la aplicada a los países de la UE-15 (hasta un 50% más en algunos casos). De hecho, desde el primer día de su incorporación a la UE los nuevos Estados miembros podrán obtener una financiación de hasta un máximo de 80%²⁰ en actuaciones dentro del segundo pilar de la PAC. Las actuaciones elegibles son: jubilaciones anticipadas para los agricultores, apoyo a las áreas rurales menos favorecidas o áreas con restricciones medioambientales, programas agroambientales, acciones de reforestación, medidas específicas para explotaciones de semi-subsistencia, ayuda técnica, ayuda especial para cumplir los niveles de exigencia comunitarios y apoyo al establecimiento de grupos de productores. Para el período 2004-2006 se prevé dedicar a desarrollo rural alrededor de 5,1 millardos de euros (véase cuadro 5) de los que un 50 % irán destinados a Polonia.

Asimismo, se acordó que los nuevos países miembros tienen también a su disposición, a través de los Fondos Estructurales, 21,9 millardos de euros para el período 2004-2006²¹; gran parte de los cuales pueden financiar medidas como las encaminadas a mejorar las inversiones en explotaciones agrarias, ayudas a los jóvenes agricultores, incremento de la formación de los agricultores y la mejora en el procesamiento y marketing de los productos agrarios²².

²⁰ Sólo en determinadas regiones Objetivo núm. 1.

²¹ Lo que ocurra a partir de 2007 en la política de desarrollo regional está pendiente de concretarse en las próximas perspectivas financieras, todavía en fase inicial de discusión.

²² Si bien en estos casos se exige cofinanciación y, por lo tanto, si los Estados no aportan los fondos que le corresponden la UE tampoco los aporta.

Cuadro 5. Apoyo al desarrollo rural (millones de euros, precios de 1999)

	CY	SK	SI	EE	HU	LV	LT	MT	PL	CZ	TOTAL
2004	20,3	108,2	76,7	41,0	164,2	89,4	133,4	7,3	781,2	147,9	1.570
2005	22,2	118,3	83,9	44,8	179,4	97,7	145,7	6,0	863,6	161,6	1.715
2006	23,9	125,8	89,2	47,7	190,8	103,9	155,1	8,5	908,2	111,9	1.825

Fuente: Comisión Europea

- Las ayudas directas que existen hoy en la PAC no se van a aplicar en su totalidad a los nuevos Estados miembros porque, en primer lugar, éstas constituyen una compensación a los agricultores de la UE-15 por reducciones de precios en el pasado en el contexto de las reformas de al PAC. Por lo tanto los agricultores de los nuevos Estados miembros no tendrían esta derecho a ser compensados porque en ningún caso disfrutaron de precios elevados en el marco dela PAC²³. En segundo lugar, se asume que otorgando las ayudas directas se frenaría el ajuste estructural en el sector agrario y su consiguiente modernización²⁴. Por último, hay dudas fundadas sobre la capacidad de las administraciones nacionales para llevar a cabo todos los pagos de manera correcta. Por estas razones, no del todo convincentes para los países candidatos lo cuales se enfrentarán a precios de los inputs similares a los de sus competidores de la UE-15, se ha acordado llevar a cabo una introducción gradual de las ayudas directas a lo largo de un período de 10 años.

En el primer año sólo recibirán el 25% del equivalente a lo que recibe en la actualidad los agricultores comunitarios. La cantidad de dinero se irá incrementando (véase cuadro 6) y finalmente, en el año 2013, serán iguales los importes para todos los Estados miembros de la UE-25. A los recursos previstos se le pueden añadir aportaciones nacionales o dinero proveniente del apoyo al desarrollo rural contemplado en el presupuesto comunitario²⁵. En ambos casos se precisa la autorización de la Comisión.

²³ Argumento poco creíble si tenemos en cuenta que no se utilizó con ocasión de la incorporación de Austria, Suecia y Finlandia en 1995, cuando se aplicaron las reducciones de precio agrarios en al reforma de 1992 y, por lo tanto, antes de su incorporación a la UE-15. Además las ayudas directas han ido perdiendo su carácter originariamente compensatorio y ahora responden a una nueva orientación de la PAC en la que la ayuda va dirigida al productor y no al producto (de la Fuente, 2003).

²⁴ Sobre esta cuestión, como nos ha recordado recientemente Sumpsi (2003) no se han aportado pruebas concluyentes y el debate sigue abierto.

²⁵ Lo que en cierta medida no es muy coherente en un contexto de mayor protagonismo que se

El nuevo Estado miembro puede elegir entre dos opciones.

En la primera puede incrementarse la ayuda directa, vía apoyo nacional o fondos de desarrollo rural (con un máximo del 25% del incremento de la ayuda directa en 2004, 20% en 2005 y 15% en 2006), hasta alcanzar en el año 2004 el 55% de lo que reciben los agricultores de la UE-15, en el año 2005 hasta alcanzar un 60% y en el 2006 hasta alcanzar un 65%. A partir de 2007 lo que supere el nivel acordado se financiará sólo con fondos nacionales.

La segunda opción, aplicable sólo durante los primeros tres años en términos generales, se concreta en la posibilidad de recibir las ayudas directas, teniendo en cuenta el producto agrario de que se trate, que le hubieran correspondido en el año 2003, incrementadas en un 10% si hubiera existido un esquema de apoyo similar en su país. En este supuesto Chipre y Eslovenia, al disfrutar ya de un nivel propio de protección elevado, se les aplica un régimen distinto.

En todo caso, los agricultores de los nuevos Estados miembros no pueden recibir más apoyo vía ayudas directas de las que reciben los agricultores de la UE-15.

Cabe también, bajo unas determinadas condiciones, que se sustituya el sistema de ayudas directas por un pago único por superficie (sistema simplificado facultativo) disociado de la producción, el cual se abonaría una vez al año.

Cuadro 6. Incremento de los pagos directos

Año	%	Recursos*
2004	25	1.211
2005	30	1.464
2006	35	1.743
2007*	40	—
2008	50	—
2009	60	—
2010	70	—
2011	80	—
2012	90	—
2013	100	—

* Millones de euros, precios de 1999.

** Las cifras para el 2007 y siguientes se decidirán en las próximas perspectivas financieras.

Fuente: Comisión Europea.

la querido otorgar al segundo pilar de la PAC, si finalmente pueden utilizarse fondos de desarrollo rural para incrementar las ayudas directas.

- 4) Desde el mismo momento de su incorporación a la UE, los agricultores de los nuevos Estados miembros tendrán acceso a las restituciones a las exportaciones, y a los distintos mecanismos de intervención existentes en el sector de los cereales (salvo los precios de garantía), mantequilla y leche en polvo. Dado que estas cuestiones se tienen que negociar a la baja en el seno de la OMC es muy probable que disfruten de las mismas durante muy pocas campañas.
- 5) En el sector lácteo se han negociado también, como ocurrió en las últimas ampliaciones desde su existencia (1984), cuotas nacionales. Las cuotas acordadas restringen bastante las posibilidades de producción de los nuevos Estados miembros al haberse tenido en cuenta los datos de finales de la década de los noventa y por lo tanto sobre un período de transición en el sector agrario²⁶. Seguramente, la ampliación de su vigencia hasta la campaña 2014-2015, acordada en la reforma de la PAC de junio de 2003, provocará que pronto se tengan que renegociar como ha ocurrido en el caso español, entre otros. Mientras tanto, y teniendo en cuenta experiencias pasadas, es muy probable que no se cumplan con toda rigurosidad las cantidades máximas fijadas en las cuotas lácteas.

Asimismo se han acordado cuotas en el azúcar y en las patatas lo que limitará, también, en los próximos años sus posibilidades de exportación.

5. EFECTOS ESPERADOS PARA LOS NUEVOS ESTADOS MIEMBROS

Un primer efecto esperado es la mejora progresiva del mundo rural gracias a la potenciación del segundo pilar de la PAC en los nuevos países candidatos. Lo cual, en principio, se plasmará en la recepción de una cantidad de recursos considerable tanto vía FEOGA sección Garantía como a través de los Fondos Estructurales. Bien es verdad que este efecto positivo tardará en ponerse de manifiesto como suele ocurrir en las cuestiones de desarrollo regional.

En segundo lugar, las rentas de los agricultores en principio deberían de mejorar con relación a su situación actual según vayan incrementándose las ayudas directas.

²⁶ A pesar de que los nuevos países miembros siempre han defendido como años de referencia el período 1987-1987, al ser este más favorable para sus intereses. Pretensión esta no tenida en cuenta al considerar la Comisión que al no tener en esos años una economía capitalista es muy difícil determinar cuál hubiera sido su capacidad productiva en un contexto de mercado

Lo anterior dependerá también de lo que ocurra con el tipo de cambio de sus propias monedas con relación al euro²⁷ al no ser automática su incorporación a la unión monetaria una vez se hayan incorporados a la UE.

En tercer lugar, los nuevos Estados miembros tendrán que aplicar el acervo comunitario en el ámbito agrario porque en realidad aunque la PAC se diseña en Bruselas se ejecuta en el ámbito nacional o incluso regional. Es decir, la Comisión termina delegando en los Estados miembros la aplicación de la PAC. Esta realidad planteará, probablemente, no pocos problemas en los primeros años al haberse incrementado la densidad normativa que conlleva el apoyo vía pagos directos²⁸, y, por lo tanto, hacerse más complejas las labores de aplicación, gestión y control de la misma. Si tenemos en cuenta el nivel de desarrollo administrativo de los nuevos Estados miembros es muy previsible que la aplicación de algo tan complejo como la PAC sea todavía más problemático que en la actualidad y el nivel de fraude se incrementa en el sector de cereales, vacuno, azúcar y leche²⁹ (Brümmer, 2003). Habrá que esperar hasta que el Tribunal de Cuentas emita los correspondientes informes para comprobar si estos temores se han hecho realidad. En todo caso, como aspecto positivo puede señalarse que quizá la ampliación puede ser una buena oportunidad para mejorar los sistemas de control en la utilización del dinero proveniente del presupuesto comunitario también en el marco de la PAC.

Además de los que se deriven directamente de lo acordado en la Cumbre de Copenhague, en cuarto lugar, debe tenerse en cuenta que al pasar a pertenecer los actuales países candidatos a una Unión Aduanera, se tendrá que producir una adaptación de su actual protección arancelaria y no arancelaria también en el sector agrario. De hecho, al dejar de tener vigencia los Acuerdos Europeos que vinculan comercialmente a la UE y a parte de los países candidatos (quedan excluidos Malta y

²⁷ Los esfuerzos actuales de los países bálticos y de Hungría para incorporarse en el SME-II en un futuro próximo es una muestra de que están dispuesto a adherirse a la estabilidad cambiaria para facilitar su pronta incorporación a la zona euro.

²⁸ Al inicio de la PAC los mecanismos de intervención eran fundamentalmente la retirada de excedentes, la protección en frontera y protección vía precios y la cuota en el sector del azúcar. Desde la aprobación del régimen de cuotas lácteas en 1984, las reformas de 1992 y 1999, la aparición de los pagos directos y sus correspondientes requisitos así como la progresiva importancia del segundo pilar de la PAC (desarrollo rural) han incrementado sobremanera la densidad normativa en el sector agrario.

²⁹ En este sector, por ejemplo, en Polonia se comercializa casi el 40% de la producción directamente con los consumidores; lo que nos da una idea de la dificultad de controlar el cumplimiento de la cuota láctea.

Chipre), desaparecen las barreras arancelarias en ellos previstos. Asimismo, les corresponderá como países miembros de la UE aplicar el Arancel Exterior Común y todos los demás elementos de la política comercial común de la UE.

Pues bien, si tenemos en cuenta que en el año 2000 países como Polonia o Hungría los aranceles medios en el sector agrario eran el doble de los aplicados por la UE, el alineamiento de los mismos con el Arancel Exterior Común hará que, en términos generales, su protección frente a países terceros, extracomunitarios, también disminuya³⁰ pudiéndose generar una expansión de comercio agrario con el resto del mundo. Los efectos de esta adaptación dependerá de la diferencia entre el arancel aplicado antes de la incorporación por cada uno de los nuevos Estados miembros y el Arancel Exterior Común³¹.

Por último, otro efecto a destacar es el correspondiente al nivel de autosuficiencia en la producción agraria que alcanzará la UE-25. Está en principio se incrementará en un gran número de productos³² como por ejemplo trigo, cebada, azúcar, vacuno, leche, porcino o huevos. Lo anterior generará más excedentes, mientras no se lleven a acabo los correspondientes ajustes, lo que puede acabar en incrementos de las exportaciones agrarias de la UE-25, salvo que finalmente los acuerdos de la OMC lo impidan.

6. LA REFORMA DE 2003 Y LA AMPLIACIÓN

La reforma de la PAC de 26 de junio de 2003 tiene al menos tres motivaciones³³. En primer lugar, con ella se pretende que los productos agrarios comunitarios sean más competitivos en un marco de simplificación de la PAC, sin olvidar las exigencias medioambientales y sociales que plantea el ciudadano europeo en la actualidad. En segundo lugar, era conveniente llevarla a cabo antes de que dieran comienzo las negociaciones sobre el próximo marco financiero a aplicar a partir del 2007. Y por

³⁰ Aunque en el caso de la avena, vacuno o frutas y hortalizas al ser la protección de la UE-15 frente a terceros mayor ocurrirá lo mismo con la UE-25.

³¹ La variedad de situaciones es muy amplia. Por ejemplo, si en aranceles la UE-15 aplicaba un arancel del 2% al trigo en el año 2002, los países candidatos aplicaban aranceles entre el 5 y 135%. En cambio en el caso de la cebada la UE-15 aplicaba el 25% y los países candidatos entre el 8 y 50%.

³² Un estudio pormenorizado de esta cuestión se puede consultar en European Commission (2002b).

³³ Aunque la Comisión no lo reconoce es muy probable que se haya considerado que negociar la reforma de la PAC entre 15 Estados miembros es mucho más fácil que negociarla entre 25.

último, una vez realizada la reforma, la Comisión entendía que su posición en las negociaciones agrarias en la OMC sería más sólida. Por lo tanto, si tenemos en cuenta estas razones, en principio, la reforma de la PAC de junio de 2003 se ha considerado, sobre todo, una cuestión no vinculada a la ampliación y sí a las negociaciones del capítulo agrario en el seno de la OMC.

En la práctica, sin embargo, la reforma terminará afectando, como no podría ser de otra forma, a la aplicación de la PAC en los nuevos Estados miembros. Incluso la Comisión al presentar sus propuestas de reforma (Comisión, 2003) reconoció que «ante la inminente ampliación hemos de aprovechar la oportunidad para encuadrar nuestra perspectiva de futuro, de modo que los agricultores de los actuales y los futuros Estados miembros obtengan certezas». De ahí que al menos señalemos lo esencial de la misma y las posibles repercusiones para los nuevos Estados miembros.

Los elementos centrales de esta reforma son:

1) Si bien en la actualidad existen toda una serie de primas por cultivos herbáceos y por animal ligadas al requisito de producir carne de vacuno o productos lácteos, en la reforma se establece una ayuda única por explotación para los agricultores de la UE, cuya entrada en vigor está prevista en 2005 ó en 2007, si algún Estado precisa de un período transitorio. Esta ayuda única por explotación, basada en la producción histórica referida al período 2000-2002, es independiente de la producción³⁴ (disociación o desvinculación) y, por lo tanto, sustituirá a la mayoría de las primas otorgadas en el marco de las actuales OCM. Quedan fuera de estas ayudas las frutas y hortalizas y en el sector lácteo habrá que esperar hasta el 2008, si bien en este último caso los Estados miembros³⁵ pueden introducir la ayuda única en el sector antes si así lo desean. En todo caso, las ayudas directas serán objeto de ajuste siempre que las previsiones indiquen que puede superarse el techo financiero fijado para la PAC en la cumbre de Bruselas en octubre de 2002. Este ajuste lo fijaría el Consejo basándose en una propuesta de la Comisión.

Simultáneamente se ha acordado que se podrá mantener, de forma limitada, un elemento de vinculación a la producción, a fin de evitar el abandono de la misma. Por

³⁴ En el régimen actual existe una disociación parcial en algunos cultivos herbáceos (cereales y oleaginosas).

³⁵ Cabe la posibilidad de que los Estados miembros decidan, a más tardar, el 1 de marzo de 2004 que el régimen de pago único se aplique a nivel regional siempre que se cumplan una serie de condiciones (por ejemplo: que se divida el límite máximo entre las regiones con criterios objetivos que permitan la redistribución y establecer obligaciones de retirada a nivel regional).

lo tanto, la disociación o desvinculación de la producción no es total como quería la Comisión inicialmente³⁶.

En todo caso, con el objetivo de fomentar tipos específicos de producción agraria que favorezcan la protección del medio ambiente, la calidad de los productos y la comercialización, los Estados miembros podrán abonar a sus agricultores pagos adicionales equivalentes al 10%, como máximo, de la suma de los pagos únicos por explotación.

2) De una reducción facultativa de las ayudas directas para hacer cumplir la legislación medioambiental y los denominados requisitos medioambientales específicos se ha pasado a que la concesión integra³⁷ de la ayuda única por explotación y otras ayudas directas estén vinculadas al respeto de una serie de normas legales en materia de medio ambiente, seguridad en el trabajo, salubridad alimentaria, sanidad animal y vegetal y bienestar animal, así como a la condición de mantener las tierras agrarias en buenas condiciones agronómicas y ambientales. Por lo tanto, hay un claro elemento de condicionalidad, mucho más fuerte que en la actualidad, de tal forma que si no se cumple las ayudas directas se reducirán de forma proporcional al riesgo o daño creado³⁸.

3) Se ha optado por potenciar el segundo pilar de la PAC mucho más que en las dos anteriores reformas (1992, 1999). De hecho, los fondos de la UE destinados al desarrollo rural se incrementarán considerablemente a partir de 2005, ampliándose su alcance con la inclusión de nuevas medidas. Estos nuevos recursos persiguen promover la protección del medio ambiente, la calidad y el bienestar animal para que los

³⁶ En concreto, los Estados miembros que lo consideren necesario para reducir al mínimo el riesgo de abandono de las tierras podrán mantener vinculadas a la producción hasta el 25% de las actuales ayudas por hectárea en el sector de los cultivos herbáceos. En el caso del trigo duro podrá mantenerse vinculado a la producción hasta el 40% del suplemento que recibe. Asimismo, en el sector vacuno los Estados miembros pueden elegir entre conservar hasta el 100% de la actual prima por vaca nodriza y el 40% de la prima por sacrificio o conservar hasta el 100 % de esta última o hasta el 75% de la prima especial por animales machos. También pueden mantenerse vinculadas a la producción las primas por ovejas y cabras, con un máximo del 50%, incluidas las primas complementarias abonadas en las zonas más desfavorecidas. Si los Estados miembros así lo desean podrán seguir vinculadas a la producción las ayudas para el secado de los cereales y las ayudas directas en las regiones ultraperiféricas así como las existentes en las islas del Egeo.

³⁷ Esta prevista una reducción parcial o total de las ayudas en caso de negligencia (hasta un 10% y un 20 % si es reincidente) o incumplimiento (del 50% a la pérdida total) durante uno o varios años.

³⁸ Está previsto que se ponga en marcha todo un sistema de auditorias, obligatorias para los agricultores que reciban más de 15.000 euros de ayuda o cuyo volumen de ventas supere los 100.000 euros, con el objetivo de cumplir toda esta serie de estándares.

agricultores puedan cumplir con la normativa comunitaria en relación con la producción y así poder recibir las ayudas únicas. Por ejemplo, los agricultores podrán recibir, durante un período de 5 años y hasta una cuantía máxima anual de 5000 euros por explotación, una ayuda para mejorar la calidad de los productos agrarios y el proceso de producción. Hay también a disposición de los agricultores cuantías máximas anuales de 10.000 euros, las cuales se pagarán a tanto alzado y de forma decreciente durante cinco años, cuyo objetivo es facilitar la adaptación de las explotaciones agrarias a la nueva legislación comunitaria en materia de protección del medio ambiente, sanidad pública animal y vegetal, bienestar animal y bienestar en el trabajo.

4) Se ha pactado también que se lleve a cabo una reducción de las ayudas directas a recibir por parte de las explotaciones de mayor tamaño, mucho más allá de lo aplicado en la actualidad³⁹, con el objetivo de financiar en parte el desarrollo rural. Esta «modulación» se aplicará teniendo en cuenta, en primer lugar, que las regiones ultraperiféricas están exentas. En segundo lugar, que las explotaciones con ayudas directas anuales de hasta 5000 euros quedan también exentas. En tercer lugar, la reducción a las ayudas directas no afectarán a los nuevos Estados miembros hasta que dichas ayudas alcancen el nivel normal en la UE (2013). Por último, las que perciban mayores ayudas verán disminuido en un 3% su importe en 2005, un 4% en el 2006 y un 5%⁴⁰ en el año 2007 y siguientes hasta el 2013. Se ha eliminado, por tanto, en el acuerdo final el límite máximo de 300.000 euros por explotación que había defendido la Comisión en su Comunicación de julio de 2002.

En principio cada Estado miembro recibirá el 80%⁴¹, como mínimo, de sus fondos de modulación si bien la distribución se llevará a cabo teniendo en cuenta la superficie agraria, el empleo agrario y el PIB per cápita en paridad de poder adquisitivo.

5) Por último, como suele ser habitual en las reformas de la PAC se han acordado toda una serie de medidas para estabilizar ciertos mercados agrarios y mejorar algunas OCM. En concreto se tratan de actuaciones sobre el sector de cultivos her-

³⁹ Ahora se puede aplicar una reducción de las ayudas directas hasta un 20%. Es, por tanto, una reducción facultativa.

⁴⁰ Según los cálculos de la Comisión una modulación del 5% significan 1.200 millones de euros más para el desarrollo rural.

⁴¹ En el caso de los Estados miembros cuya producción de centeno supere el 5% de la producción total de cereales y el 50% de la producción total del centeno de la UE, el 90% de los fondos provenientes de la modulación se quedarán en el país donde se han obtenido. Este supuesto se aplica a Alemania al ser este país el único que cumple ambas condiciones.

báceos⁴², frutos de cáscara⁴³ (almendra, avellanas, nueces, pistachos y algarrobas) y sector lácteo⁴⁴. Asimismo, se decidió, que en otoño de 2003, la Comisión presentaría, como así lo ha hecho, una comunicación sobre la reforma de los sectores de aceite de oliva, el tabaco, el algodón dentro de la lógica de la actual reforma.

Sus posibles efectos sobre los nuevos Estados miembros y por lo tanto sobre el futuro de la PAC, dejando de lado los que se puedan producir en cada uno de los productos agrarios, pueden reconducirse a los siguientes:

1) La percepción de una ayuda única por explotación exige disponer de una serie de datos fiables cuyo cumplimiento no se presenta fácil ni para los agricultores de la UE-15, acostumbrados ya a todo el «papeleo» propio de la PAC. Los titulares de las explotaciones agrarias de los nuevos Estados miembros tendrán que enfrentarse a una nueva realidad administrativa no exentas de dificultades para ellos si quieren recibir las ayudas únicas por explotación. Asimismo, las burocracias nacionales de los nuevos miembros tendrán que hacer un gran esfuerzo de adaptación e incrementar sus medios para controlar el uso correcto del dinero proveniente del presupuesto comunitario.

2) Además, si tenemos en cuenta que en la actualidad en los países candidatos del Este europeo no es relevante a la hora de recibir ayuda de sus propias administraciones el respeto de una serie de normas legales en materia de medio ambiente,

⁴² En concreto, se trata de mantener el precio de intervención en los cereales, reestructurar el sector del centeno utilizando fondos provenientes de la modulación, conversión del actual suplemento destinado a las proteaginosas en una ayuda específica de superficie de cultivo, ayudar a los cultivos energéticos (crédito al carbono) siempre que haya contrato con la empresa transformadora (salvo transformación directa por el agricultor), abonar del suplemento del trigo duro independientemente de la producción, introducir una nueva prima para la mejora de la calidad del trigo destinado a la producción de sémola y pasta, convertir el 40% de la ayuda a los productores de patatas de fécula en la ayuda única por explotación, convertir la ayuda directa en el caso de los forrajes desecados que percibe el agricultor en ayuda única por explotación, adecuar el sector del arroz a la iniciativa comunitaria EBA (todo menos armas) y, por lo tanto, incrementar la ayuda directa a percibir por el agricultor y proceder a la retirada obligatoria de tierra (10% excepto agricultura ecológica o superficies menores de 20 hectáreas)

⁴³ Fundamentalmente, la aplicación de un pago anual a tanto alzado por hectárea, el cual se puede duplicar vía financiación nacional, con una superficie máxima garantizada en toda la UE.

⁴⁴ Básicamente, Se ha prorrogado el sistema de cuotas lácteas hasta la temporada 2014-2015, se han recortados los precios de intervención para la mantequilla y la leche en polvo desnatada, aplicación de la ayuda única por explotación a partir de 2008 y se le ha otorgado un incremento de la cuota láctea a Grecia.

salubridad alimentaria, sanidad animal y vegetal y bienestar animal, así como a la condición de mantener las tierras agrarias en buenas condiciones agronómicas y ambientales, mientras que en la nueva PAC, como hemos visto es un elemento fundamental, es evidente que los agricultores de los nuevos Estados miembros tendrán que hacer un gran esfuerzo de adaptación si quieren recibir las correspondientes ayudas directas.

3) Por último, el hecho de que a través del SAPARD y lo pactado en Copenhague los nuevos Estados miembros se hayan familiarizado con el segundo pilar de la PAC, puede facilitar parte de la aplicación de lo aprobado en la reforma de la misma. Sin embargo, el poco tiempo transcurrido desde que han empezado a beneficiarse de este segundo pilar (desarrollo rural), el hecho de que la modulación no se aplique de momento a los nuevos Estados miembros y, por lo tanto, sólo se disponga de los recursos pactados en Copenhague y el atraso que sufre el agro en estos países no facilita ser optimista con relación a los beneficios esperados. El escaso apoyo que tendrá su agricultura vía primer pilar, a diferencia de lo que ha ocurrido durante décadas para algunos de los Estados miembros con los que van a competir en el sector agrario, reducen las esperanzas de mejora de su sector a lo que ocurra con el segundo pilar. Los antecedentes de los que disponemos vía utilización, aunque sólo parcial, del SAPARD y el hecho de que la recepción de recursos provenientes de los Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión no puedan superar el 4% del PIB del país beneficiario nos lleva a pensar que el sector agrario de los nuevos Estados miembros tardarán mucho tiempo en poder disfrutar de los mismos niveles de apoyo que en el caso de los países de la UE-15. Todo ello, además, dentro de un mercado único también en el sector agrario.

7. CONCLUSIONES

Los efectos de la ampliación de la Unión Europea sobre la PAC pueden sintetizarse en los siguientes:

1. Aunque el peso de la agricultura en la UE va a aumentar, este aumento no es muy significativo si tenemos en cuenta la poca importancia en términos de PIB de los nuevos Estados miembros. El aumento del número de agricultores y de explotaciones agrarias es un efecto transitorio que con el paso del tiempo irá disminuyendo de forma muy apreciable como ha ocurrido en otras ampliaciones.

2. No es previsible la aparición de importaciones masivas de productos agrarios provenientes de los nuevos Estados miembros. Probablemente se incrementarán las exportaciones agrarias hacia estos países desde la UE-15 y del resto del mundo.
3. El techo financiero pactado para la PAC hasta 2013 ofrece muy pocas dudas sobre el estrecho margen de maniobra del que se disponía a la hora de negociar el capítulo agrario. Las restricciones presupuestarias, derivadas en gran parte del pacto entre Alemania y Francia y de las restricciones impuestas por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, han dejado notar toda su influencia, sobre todo, en las ayudas directas disponibles para los agricultores de los nuevos Estados miembros.
4. Es discutible que el segundo pilar de la PAC ha salido verdaderamente reforzado tanto en la Cumbre de Copenhague como en la última reforma de la PAC de junio de 2003. Sin embargo, el sector agrario de los nuevos Estados miembros recibirá, sobre todo, apoyo vía desarrollo rural y no vía precios elevados como ha ocurrido en el pasado en la UE-15 y, aunque en menor medida, todavía en el presente. Si a lo anterior le añadimos un menor protagonismo de las ayudas directas en el caso de los nuevos Estados miembros, es muy probable que en el inmediato futuro no operen todas las explotaciones agrarias de la UE-25 bajo similares condiciones en el mercado agrario único, viéndose más favorecidas las de la UE-15.
5. Si los nuevos Estados miembros quieren recibir a través de la PAC el apoyo pactado deberán llevar a cabo un gran esfuerzo en los próximos años en las distintas administraciones para cumplir las condiciones impuestas por la normativa comunitaria. Asimismo, si quieren sacar todas las ventajas que ofrece el mercado único agrario deberán acometer una profunda modernización de su industria agroalimentaria.
6. Por último, y si tenemos en cuenta la inexperiencia de las administraciones de los nuevos Estados miembros en la lucha contra el fraude y el mayor nivel de complejidad normativa que ha adquirido la PAC, sería conveniente incrementar los controles para que la ampliación no suponga un menoscabo de los intereses financieros de la UE. Garantizar el buen uso de los recursos presupuestarios, también en el sector agrario, reforzaría seguramente la posición de aquellos que consideran que renacionalizar la PAC no es el camino a seguir.

REFERENCIAS

- BAKER, D (2003), «Agriculture in the EU's Eastern Enlargement. The current Status for CEECs», *Intereconomics*, January-February.
- BARNIER, M. (2003), *Financial Perspective post 2006. Sustainable growth and competitiveness for all*, Brussels, July.
- BALDWIN, R. E. (1994), *Towards an Integrated Europe*, CEPR, London.
- BRÜMMER, B. y KOESTER, U. (2003), «EU Enlargement and the Governance of the Common Agricultural Policy», *Intereconomics*, March-April.
- COMISIÓN EUROPEA (2003), *Propuestas de la Comisión para la reforma de la PAC*, Memo/03/128, Bruselas, 10 de junio de 2003.
- DE LA FUENTE, A. (2003), «La ampliación de la UE: repercusiones para el presupuesto comunitario», ICE, núm. 809.
- EUROBAROMETER (2003), *Public opinion in the countries applying for European Union membership, CC-EB 2002.3 on Agriculture*, Brussels.
- EUROPEAN COMMISSION (2002a), *Agricultural Situation in the Candidates Countries, Country Report on...* (los diez nuevos Estados miembros), Brussels, July.
- EUROPEAN COMMISSION (2002a), *Enlargement in Agriculture: Successfully integrating the new Member States into the CAP*, Issues Paper, Sec (2002) Final.
- GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J. M. (2003), «La agricultura española ante la reforma de la política agrícola común», *Papeles de Economía* núm. 96.
- MAYHEM, A. (2003), *The Financial and Budgetary Impact of Enlargement and Accession*, SEI Working Paper núm. 65, Sussex European Institute.
- SAPIR, A. y cols. (2003), *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*, Brussels, July.
- SILVA, J. M. (2003), «Ampliación de la UE y futuro de la Política Agraria Común», *Papeles de Economía* núm. 96.
- SUMPSI, J. M.^a (2003), «Una nueva política agraria para una nueva unión», *Papeles de Economía* núm. 96.
- (2002), «Las implicaciones de la ampliación para la PAC», *Papeles de Economía*, núm. 91, págs. 239-253.
- SWINNEN, J. (2002), «Will Enlargement Cause a Flood of Eastern Food imports, Bankrupt the EU Budget and create WTO Conflicts?», *Eurochoices*, Spring, págs. 48-54.